

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
CCIVILISZTIKAI TUDOMÁNYOK INTÉZETE

KAPRINAY GIZELLA ZSÓFIA

**AZ EZERARCÚ EGYESÜLET
AZ EGYESÜLET HAZAI SZABÁLYOZÁSA, ANNAK DILEMMÁI**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

TÉMAVEZETŐ: PROF. DR. PAPP TEKLA
EGYETEMI TANÁR

SZEGED

2016

I. A TÉMAVÁLASZTÁS INDOKOLTSÁGA

Témaválasztásom az egyesületek hazai szabályozására esett, mely jogintézmény az utóbbi években rendkívül nagy érdeklődésre tartott számot, mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók körében.

Az egyesületek jogi szabályozását tekintve tulajdonképpen évtizedekig változatlan volt, azonban a társadalmi-gazdasági folyamatok változására, az anyagi viszonyok bonyolódására a jogalkotónak reagálnia kellett. Mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi norma tekintetében jelentős változások történtek a közelmúltban, amelyek átfogóan megváltoztatták az egyesületek szabályozását. Egyáltalán nem újdonság, hogy a jogi környezet változik egy jogi személy kapcsán – vegyük például a gazdasági társaságokra utóbbi évtizedben végbemenő jogszabályváltozást -, azonban ilyen mértékű, amely alatt értem mind a mennyiségi, és minőségi változást, meglehetősen ritka. Az új szabályozási környezet pedig aggályokat vet fel mind a civilek, mind pedig a jogalkalmazók körében, amelyet alátámaszt az is, hogy a jogalkotási folyamat nem állt meg ezen a területen, hiszen az új jogszabályi környezet módosítása iránti igény folyamatos.

Témaválasztásomban közrehatott személyes tapasztalatom is, hiszen hat éve vagyok egy egyesület elnöke, és egyben alapító tagja is, és mind az alapítás, mind a működés során tapasztalom ezen jogi személyeket körülvevő problémákat. Ügyvédjelöltként is volt szerencsém számos civil szervezet alapításában és alapító okiratának módosításában, illetve határozatainak felülvizsgálatában személyesen részt venni, mely szintén sok gondolatot indított el bennem a témával összefüggésben.

Valamint nem titkoltan szerepet játszott a témaválasztásban az a tény is, hogy ezen a területen még nem született monográfia, amely önmagában nem adna okot egy doktori értekezés megírására, azonban az előzőekben felsorolt két indok mellett nyilvánvaló, hogy buzdító tényezőként hatott, és megerősített témaválasztásom helyességében.

II. AZ ÉRTEKEZÉS TÁRGYA ÉS CÉLJA

Az értekezés tárgya az egyesülési jog, mint alkotmányos alapjog, és az ez alapján létrejövő jogi személy magánjogi és közjogi szabályozásának vizsgálata. Ebből kiindulva az alábbi területek részletesebb megvizsgálását tartottam lényegesnek:

- azoknak a lehetséges jelzőknek, és összefoglaló elnevezéseknek a részletesebb vizsgálata és elemzése, amelyekkel az egyesületeket illetni, adott esetben azonosítani szokták, így nonprofit szervezet, harmadik szektor, nem kormányzati szervek, civil szektor;
- az egyesülési joggal kapcsolatos alkotmánybíróági határozatok részletes megvizsgálása abból a szempontból, hogy az alkotmánybíróság hogyan vélekedik az egyesülési jogról, valamint az egyesületekről;
- a közjogi és magánjogi jogi személyek fogalmának részletes megvizsgálását, azzal a céllal, hogy az egyesületet, mint jogi személyt el tudjam helyezni a két jogterület valamelyikében, vagy akár a kettő között
- az egyesület egyesüléshez való viszonyát, annak érdekében, hogy a Polgári Törvénykönyvben elhelyezett jogi személyek palettáján elhelyezzem e civil szervezetet.
- az új Polgári Törvénykönyv általános részi szabályozása alkalmas – e az egyesületek szabályozására, és ha igen, akkor miként, milyen módosításokkal. Ezzel összefüggésben a diszpozitivitás, a képviselő, a vezető tisztségviselői felelősség, és a törvényességi felügyelet szabályait;
- az új Polgári Törvénykönyv egyesületekre vonatkozó szabályait, hogy az alkalmas – e a megváltozott gazdasági és társadalmi viszonyok következtében e jogi személy hatékony szabályozására.

A fenti kutatást követően az alábbi kérdésekre kerestem a választ:

1. Helyes-e az új gyűjtőfogalom bevezetése, a civil szervezet elnevezés?
2. Az egyesülési jogból, mint alkotmányos alapjogból milyen következtetés vonható le a jelenlegi szabályozásra nézve?

3. Az egyesületnek, mint komplex jogi személynek helyes-e a Polgári Törvénykönyvben történő elhelyezése?
4. Melyek azok a jegyek, mely alapján az egyesület elhatárolható az egyesüléstől, mint jogi személytől? Hol helyezkedik el az egyesület a jogi személyek palettáján?
5. Helyes megoldás-e az egyesületekre nézve az általánosan engedő szabályozás bevezetése? Milyen hatással lehet ez az egyesület részletszabályaira?
6. A Polgári Törvénykönyv jogi személyekre vonatkozó általános részi szabályokat hogyan, miként, milyen módosításokkal lehet alkalmazni az egyesületek vonatkozásában?
7. Jó-e a jelenlegi szabályozás, mind a Polgári Törvénykönyvre, mind pedig az ágazati törvényre nézve? Szükségeltetik-e a módosítás, és ha igen, mely területen, milyen irányban, mértékben?

III. AZ ÉRTEKEZÉS MÓDSZERTANA

Dolgozatom megírása során az általános jogelméleti módszereket alkalmazom. Értekezésem első felében leginkább a leíró jelleg jelenik meg, ugyanis az egyesületeket körülvevő jelzők használatánál, a közhasznúság szabályainak ismertetésénél, és az alkotmánybíróági határozatok vizsgálatánál elengedhetetlennek tartom a részletes háttér bemutatását. Meglátásom, hogy ezek ismerete nélkül nem kaphatok teljes képet az egyesületről, így koncentrikus körökben kívülről haladok befelé, és közelítek a magánjogi szabályozáshoz. Alkalmazom az elemző szemléletet is, melyre legnagyobb szükség a statisztikai adatok vizsgálatakor van.

A civil szervezet, mint új fogalom bevezetésének vizsgálata során szükséges a különböző fogalom-meghatározások, kritériumok részletes elemzése, amelyhez elengedhetetlen ezeknek az ismertetése, valamint a kapcsolódó álláspontok vizsgálata. Ebben a részben igyekeztem az egyesületek szempontjából fontos kritériumokat, érveket felsorakoztatni, majd levonni a következtetést.

Nem jogtörténeti dolgozatról van szó, azonban néhány résznél, különösen az egyesülési jog vizsgálata során elengedhetetlen a jogtörténeti fejlődés általános bemutatása. Így itt a történeti kitekintést, mint módszertant alkalmazom. A gyűjtőfogalmak megvizsgálása

során nélkülözhetetlen az összehasonlító módszer alkalmazása, hiszen pont az egymáshoz való viszonyuk vizsgálata a cél, amely ugyanígy elmondható az egyesületnek az egyesüléssel történő összehasonlításakor.

Dolgozatom második felében a nyelvtani, logikai értelmezés dominál, hiszen az új Ptk. szabályainak az elemzésénél ezt a módszert tartom a legalkalmasabbnak. Miután a tételes jog vizsgálata is szükségképpen elem, természetesen a jogszabály-értelmezés, mint módszer is nagy szerepet kap.

Dolgozatomat természetesen elsősorban elméleti szempontból világítom meg, azonban a gyakorlat vizsgálata hatályos jog kutatásakor nélkülözhetetlen, így az elmülethez kapcsolódó gyakorlati problémák bemutatása is meghatározó. Ennek során a leghangsúlyosabb a bírói gyakorlat vizsgálata, így számos bírói jogesetet és alkotmánybíróági határozatot felhasználok.

IV. AZ ÉRTEKEZÉS FŐBB GONDOLATAINAK ÖSSZEFOGLALÁSA

IV.1.

Az egyesület egy sokszínű szervezet, hiszen amellet, hogy lényeges közjogi, és magánjogi vonatkozásai vannak, társadalmi szerepvállalása sem elhanyagolható. A részletesebb jogi környezet megvizsgálása előtt kísérletet teszek az egyesülettel leggyakrabban összefüggésbe hozható megjelölések ismertetésére, azok egymástól való elhatárolására, így a civil társadalom, harmadik szektor, öntevékeny szektor, nem kormányzati szervek, nonprofit szektor meghatározására. A legtágabb fogalmi kategóriáktól indulok, majd egyre szűkítem a kört, míg végül eljutok a jelenleg használt gyűjtőfogalomig, a civil szervezetig, és elhelyezem azt a különböző értelmezések szövevényes rendszerében. Így teljes képet kapok arról, mi az indoka annak, hogy többféle jelzővel illetik ugyanazokat a szervezeteket, illetve hogy a jogalkotó miért ezt a fogalmi kategóriát, és jó fogalmi kategóriát választott – e a szóban forgó szervezetek közös definiálására.

A vizsgálat alapján azt a következtetést vontam le, hogy a civil szervezet elnevezés összességében jó, ugyanakkor hiányolom a fogalmat jellemző kritériumok felsorolását. Azonban azzal, hogy a jogalkotó maradéktalanul felsorolja azokat a szervezeteket,

amelyek ebbe a fogalmi kategóriába tartoznak, nem teremt semmilyen bizonytalanságot, teljesen egyértelmű.

IV.2.

Az egyesülési jog, mint alapjog vizsgálata is értekezésem tárgyát képezte, miután az egyesületeket e szabadságjogból kiindulva lehet létrehozni. Nemcsak az alapjog alkotmányjogi megközelítését, de az azzal szoros összefüggésbe hozható alkotmánybírói határozatok elemzését is fontosnak tartom ahhoz, hogy közelebb jussak az egyesület szabályozási környezetének megértéséhez. A kérdés az, hogy az egyesülési jogból levont következtetések és a jelenlegihez képest szűkebb szabályozás elegendő lenne-e az egyesületekkel összefüggésben.

Az elemzés során feltárt eredmények közelebb juttattak az egyesületek, és az egyesülési szabadság lényegi megismeréséhez, mely egyrészt a további szabályok elemzése során nyújt nagy segítséget. Az egyesülési szabadság annyira szerteágazó, hogy lehetetlen jogi normával teljes körűen lefedni. Másrészt azt a következtetést is le kell vonni, hogy az egyesületekre vonatkozó jogi normák megalkotásánál is fokozatosan ügyelnie kell a jogalkotónak, hogy a normaszöveg ne valósítson meg alkotmányellenességet. Minél szélesebb körű e területen a szabályozás, annál nagyobb részben ad lehetőséget az alkotmányellenességi vizsgálatra. Ezért nem tartom jónak azt az utat, amelyen halad a jogalkotó, nevezetesen, hogy egyre szélesebb körűen próbálja szabályozni az egyesületek életét. Jobbnak látom egy szűkebb körű szabályozás megvalósítását.

IV.3.

Szükséges tisztázni, hogy helyénvaló-e az egyesület Polgári Törvénykönyvben való elhelyezése, amelyhez nélkülözhetetlen annak vizsgálata, hogy közjogi, vagy magánjogi szervezetről van-e szó, vagy esetlegesen egy komplex jogi személyről. Ennek érdekében feltártam a közjogi és magánjogi jogi személyek körül kialakult elméleteket, valamint kerestem azokat a jegyeket, amelyek alapján meg tudom határozni az egyesület közjogi, magánjogi, avagy komplex jogi jellegét.

Álláspontom szerint kétséget kizáróan megállapítható, hogy az egyesületekre vonatkozó szabályoknak a Polgári Törvénykönyvben való elhelyezése szükségszerű, és jó megoldás, mert egy tisztán magánjogi alapokon nyugvó személyegyesülési forma. Azonban a

bíróági nyilvántartásba vételt követően számos közjogi jellemzőkkel bír egészen a megszűnéséig, tehát komplex jellegű jogi személyek között helyezem el.

Ahhoz, hogy az egyesületet a Polgári Törvénykönyvön belül a jogi személyek széles palettáján el tudjam helyezni, szükségesnek láttam valamely jogi személlyel történő összehasonlítását, mely során végül választásom az egyesülésre esett, tekintettel arra, hogy személyegyesülés, és nem minősül gazdasági társaságnak. Elmondható, hogy az egyesület és az egyesülés nagyon sok hasonlóságot mutat abban az esetben, ha az egyesülés csak koordinációs-kooperációs tevékenységet végez. Éppen ezért a bejegyzésnél nagy feladat hárul a bírói gyakorlatra abból a szempontból, hogy ha a tagok az alapító okiratban több célt is meghatároznak, és abban csak „megbújik” a tagok gazdálkodási eredményességének előmozdítása, eldöntsék, hogy egyesületi tevékenységnek megfelel-e az adott cél, vagy már inkább egyesülésként történő bejegyzése szükségeltetik.

IV.4.

Nagy rendszertani változást teremtett a jogalkotó azáltal, hogy általános közös szabályozást vezetett be a jogi személyek vonatkozásában, mely természetesen az egyesületeket is érintette. A rendszertani változáson túl számos tartalmi módosítás is bekövetkezett, amelyek közül talán az általános diszpozitivitás bevezetése mondható a legszámottevőbbnek. A kérdés ebben a körben az, hogy miként hat ki ez az újítás az egyesület szabályaira, illetve jó megoldást választott-e a jogalkotó az általánosan megengedő szabályok bevezetésével. Ennek megválaszolásához szükséges tisztázni a diszpozitív és kógens kategóriák tartalmát, majd ezt követően egyenként megnézni a jelenlegi szabályozást, hogy az egyes jogi normák vonatkozásában az elméletet hogyan is lehet alkalmazni.

Ezt követően arra jutottam, hogy az egyesületeknél helyesebb lett volna a kógens szabályok megtartása, mert a jelenlegi diszpozitivitás nagyon nehezen alkalmazható. Azonban ehhez a koncepcióhoz való visszatérés szinte elképzelhetetlen, mert az a Polgári Törvénykönyv átfogó módosítását eredményezné. Éppen ezért módosítási javaslat formájában jelenítem meg véleményemet, amelynek keretében egyrészt nyelvtani pontosítást, másrészt a kógencia egyértelmű kimondását javaslom egyes jogi normák esetében.

A képviselet szabálya is vizsgálat tárgyát képezte, miután számos gyakorlati probléma jelentkezett e területen, amely kihatással van az anyagi jogi és eljárás jogi szabályokra egyaránt. A probléma nem is igazán az anyagi jogi szabályozás területén mutatkozik, hanem a mindennapi életben, közvetett módon a változásbejegyzési eljárások során, melyre azonban megoldást nyújthatnak a Ptk. által biztosított szabályok, annak megfelelő alkalmazásával. Azt az eshetőséget vizsgáltam közelebbről, ha az egyesületnek működése alatt nincs bejegyzett képviselője, vagy a nyilvántartásba bejegyzett képviselő valamilyen oknál fogva nem képes eljárni, milyen következményekkel járhat. Ennek során feltártam a bejegyzési és változásbejegyzési eljárás problémáit, miután szoros összefüggésben van az előbb említett területtel.

Az egyesületek nyilvántartásba vételi, változásbejegyzési eljárása aránytalanul hosszú időt vesz igénybe, amely ha képviseleti változást is érint, komoly gondokkal járhat a jogi személy mindennapi életében. Éppen ezért ezen a területen is módosítás szükségeltetik így mind az eljárási szabályok, mind pedig a civil szervezetek elektronikus, közhiteles nyilvántartásának rendszerében.

IV.5.

A vezető tisztségviselő és a jogi személy tagjainak felelőssége is a jogi személyek közös szabályainál került rendezésre, egyesületek vonatkozásában a szabályozás mégis több okból speciális, ezért vizsgálandó.

Az, hogy a vezető tisztségviselő felelősséggel tartozik a jogi személy irányába abban az esetben, ha kárt okozott a jogi személynek, és magatartását nem tudja kimenteni, általános szabály a Polgári Törvénykönyvben. A kérdés az, hogyan alkalmazható ez egyesületek esetében, amikor legtöbbször ingyenesen, és megbízási jogviszony keretében látják el ezt a tevékenységet. A második kérdés pedig, hogy kizárhatja-e a vezető tisztségviselő felelősségét szerződésben, ugyanis a szerződésszegés közös szabályinál a jogalkotó erre lehetőséget ad. És nem utolsó sorban az is foglalkoztatott, hogy vajon aránytalanul szigorú-e egyesületek esetében szinte ugyanazt a felelősségi esetet alkalmazni, mint más, nem nonprofit jogi személy vonatkozásában.

Amennyiben a vezető tisztségviselő egyben a jogi személy képviselőjeként is eljár, korábban is fennállt a felelőssége, a képviselet szabályai alapján. A jelenlegi szabályok valóban konkrétan kimondják a vezető tisztségviselők felelősségét károkozása esetén,

miután azonban egyesületeknél leggyakrabban ingyenes látja el ezt a tevékenységen, felelőssége enyhébben alakul. Ha pedig az egyesület jogutód nélküli megszűnését követően maradnak kielégítetlen hitelezői tartozások, akkor felel, ha már a fizetéseképtelenséggel fenyegető veszély beállta után nem vette figyelembe a hitelezői érdekeket. Véleményem szerint egyik sem túlságosan szigorú. A kontraktuális felelősség kizárásánál pedig amellet foglaltam állást, hogy nem lehet azt szerződésben kizárni, mert sérti, sértheti a hitelezői érdekeket.

Egyesület tagjai kizárólag a tagdíj erejéig, tartoznak felelősséggel, és csak abban az esetben állapítja meg felelősségüket, ha korlátolt felelősséggel visszaélt, és ennek következtében maradtak fenn a jogi személy megszűnésekor kielégítetlen hitelezői tartozások. Nem látom indokát annak, hogy ha ezek a feltételek együttesen fennállnak, miért mentesítenénk őket a felelősség alól.

IV.6.

Az egyesületek külső kontrollja, azaz törvényességi felügyelete szintén jelentős átalakuláson megy keresztül az utóbbi időszakban. A változás már elkezdődött, de még nem zárult le, sok nyitott kérdés maradt, amelyet talán majd a napjainkban zajló törvénymódosítás orvosolni fog.

Jelentős újdonságként üdvözölhettük, hogy a korábban ügyészségi hatáskörbe tartozó törvényességi felügyelet átkerült a nyilvántartó bíróság hatáskörébe, az ügyészségnek pedig megmaradt a törvényességi ellenőrzéshez való joga. Valójában nem volt egyértelmű, hogyan is válik el egymástól a két eljárás, ezért ezt tisztázni kellett. A probléma azonban abban áll, hogy a bíróság törvényességi felügyeleti jogkörét kimondja ugyan a Polgári Törvénykönyv, azonban semmilyen jogszabály nem tölti ki tartalommal. Ezért a jelenlegi gyakorlat az, hogy a bíróság semmilyen intézkedést nem tud saját kezdeményezésére eszközölni, ahhoz először az ügyészség felügyeleti ellenőrzése szükséges. A Ptk. hatálybalépése óta tulajdonképpen megnőtt a törvényességi ellenőrzés – korábban felügyelet – folytán beérkezett ügyek száma, amely csak annak tudható be, hogy a törvényszék minden törvénysértés észlelése után az ügyészséghez fordul. Az, hogy mi is volt a jogalkotó célja ezzel, hogy áttette a törvényességi felügyeletet a bíróságok jogkörébe, sajnos sem a törvény előterjesztéséből, sem az indokolás szövegéből nem derül ki.

Én két indokolást találok ésszerűnek: egyrészt, hogy ezzel a megoldással akarja biztosítani a bíróságnak azt a lehetőséget, hogy ha konkrét határozat kapcsán, vagy törvényes működés során jogszabály-ellenességet tapasztal, akkor e körben is eljárhasson, külön ügyészi, vagy tagsági keresetindítás nélkül, és úgymond saját kezdeményezésre gyakorolja a törvényességi felügyeletet. Másrészt lehet, hogy pusztán az új Polgári Törvénykönyv rendszerbeli elhelyezkedésének céljából lett a bíróság az általános törvényességi felügyelet gyakorlója. A jelenlegi törvénymódosító javaslat az előbbi felvetésemet igazolja, miszerint az ügyészséget kihagyná teljes mértékben a törvényességi felügyeleti eljárásból.

V. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA

Az egyesület a civil társadalom részét képezi, és valamennyi közkedvelten használatos jelzővel illelhetjük, hiszen mindegyik kritériumnak megfelel, legyen szó nonprofit szervezetről, civil szektorról, harmadik szektorról, nem kormányzati szervezetről, vagy akár a legszűkebb fogalmi kategóriáról, a civil szervezetről. Amennyiben társadalmi szerepvállalását, az államtól való elkülönülését szeretnénk hangsúlyozni, akkor a civil társadalom kifejezés ajánlatos, ha nem profitorientált jellegét domborítjuk ki, akkor a nonprofit jelző a legmegfelelőbb. Amennyiben a politikai hatalommal való viszonyára kívánjuk helyezni a hangsúlyt, a harmadik szektor megjelölés használatát vélem helyénvalónak, az Unió, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolata során pedig a nem kormányzati szerv alkalmazását javaslom. De bármelyiket is használjuk, az egyesület kapcsán ilyen tekintetben nem tévedhetünk, valamennyi fogalmi kritériumnak megfelel. A civil szervezet gyűjtőfogalom bevezetése a társadalmi szervezettel szemben sokkal nagyobb biztonságot teremt, tekintettel arra, hogy elégtelenül felsorolja az oda tartozó szervezeteket, így a jogalkalmazás során a tekintetben nem fog problémát okozni, hogy a Civil Törvényt, és kapcsolódó jogszabályait milyen típusú szervezetek esetében kell alkalmazni.

A közhasznúság új szabályainak a bevezetése nagy változást eredményezett. Véleményem szerint ez nem is abban áll, hogy a közhasznúság feltételeit változtatta meg a jogalkotó, hanem abban, hogy a kedvezmények lehetőségeit minimalizálta, tulajdonképpen megszüntette, amelynek következtében már nincs akkora jelentősége annak, hogy egy

szervezet használhatja –e ezt a jelzőt, vagy sem. A jelenlegi szabályozás összességében a közhasznúság lényegét kiüresítette.

Kollektív, alkotmányos alapjogon, így az egyesülési szabadságon alapszik az egyesület, ezen alapjog mentén jön létre, ebből vezethető le. Éppen ezért a jogalkalmazók széles körű autonómiát biztosítanak a már nyilvántartott, bejegyzett szervezetnek működésük során. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az egyesülési szabadság rendkívül széles körűen értelmezendő, és csak szűk körben korlátozható. Tulajdonképpen ez az értelmezés ad az egyesületnek olyan széles körű szabadságot. Az egyesületi célok, és tevékenységek negatív oldalról történő meghatározása az alapítóknak határtalan lehetőséget biztosít, és ennél fogva korántsem olyan kötött szervezeti forma, mint bármely másik jogi személy. A legszélesebb tevékenységi kör lehetőségével rendelkező jogi személyről van szó, az alkotmányos alapjogból kiindulva. Éppen ezért nagyon széles körű visszaélésre is ad lehetőséget. Ezt a problémát a jogalkotó azonban a szerteágazó szabályozás kialakításával nem enyhítette. Véleményem szerint ezt a jogi személyt ilyen aprólékos szabályozással nem kell lefedni. A korábbi Egyesületi Törvény és bírói gyakorlat voltaképpen alkalmas volt az egyesületi élet szabályozására, néhány helyen lett volna szükség változtatásra. Ilyen területnek vélem a nyilvántartásba vételi, és változásbejegyzési eljárások gyorsítását, a felelősségi kérdések körét, valamint a működés feletti ellenőrzést. Az ezt meghaladó lényeges jogszabályváltozást nem tartom szükségszerűnek, hiszen a jelenlegi szabályozás csak nehezíti a „valódi” civilek életét, de a visszaélések lehetőségét nem csökkentette.

Nem is kérdőjeleződik meg, hogy helyes volt-e az egyesület Polgári Törvénykönyvben való elhelyezése. De itt is megjegyzendő, hogy a széleskörű szabályozás nehezíti, csorbítja az egyesülési szabadságot. A diszpozitív szabályok bevezetése egyértelmű nehézséget okoz az egyesületek vonatkozásában. Ha a jogalkotó csak az egyesület fogalmát helyezte volna el a Ptk-ban, és az egyéb szabályokat külön törvényben szabályozta volna, talán az egyszerűbb, és érthetőbb lenne a jogalkalmazók számára. De ha már így alakult, akkor e téren segíteni kellene a laikusokat és a jogalkalmazókat egyaránt, hiszen rámutattam arra, hogy ez koránt sem problémamentes témakör.

Hiába került bevezetésre az elektronikus, valamint az egyszerűsített eljárás, a tapasztalatok azt mutatják, hogy semmilyen változás nem történt. Az eljárások még most is aránytalanul hosszúak, tíz-húsz pontos hiánypótlás az átlagos, nem rövidültek a bejegyzési időtartamok. A minta okirat és a tájékoztatás reményében alkalmazott sablon nevezetű okirat

félreértésre ad lehetőséget. Egyébként az eljárások elhúzódása miatt egyre gyakoribb az egyszerűbb alapszabály elfogadása első alkalommal, majd a bejegyzés után annak módosítása.

A Polgári Törvénykönyvben elhelyezett felelősségi szabályokat az egyesületekre vonatkozóan jónak találom. Véleményem szerint nem túl szigorú, és azzal, hogy társadalmi – gazdasági jelentőségük egyre nő, nélkülözhetetlen volt e kérdéskör rendezése. Némely civil szervezet jelentős vagyonnal gazdálkodik, ennél fogva komoly károkat is okozhat kívülállók számára. Azt azonban mindenképpen szükségesnek tartom, hogy a vezető tisztségviselőket tájékoztassák felelősségük tartalmáról e pozíció elvállalása előtt, lévén, hogy a legtöbb esetben karitatív jelleggel vállalják el ezt a tevékenységet. A tagi felelősség korlátozott voltát helyesen hagyta változatlan keretek között a jogalkotó, egyébként véleményem szerint nem is lehetne más szabályozást alkalmazni, hiszen egy egyesületnek akár több száz tagja is lehet.

A törvényességi felügyelet jelenlegi szabályai még kaotikusak, joghézag alakult ki. A jogalkotói szándék nem derül ki a törvények indokolásából a tekintetben, hogy miért is került át a törvényességi felügyelet a bíróságról az ügyészségre. Az látható az ügyészségi statisztikákból, hogy a törvényességi ellenőrzések száma megnőtt a Ptk. hatálybalépése óta, de inkább adminisztratív hiba, vagy késedelem okán. Az egyesülési szabadság folytán a felügyeletet végző szerv hatásköre még mindig szűk körű, amelyet véleményem szerint bővíteni kellene. Remélem ez abban fog állni, hogy ha a bíróság a működés során alapszabályba ütköző rendellenességet tapasztal, akkor felhívja az ellenőrzés lefolytatására az ügyészséget. Véleményem szerint ezen a területen kellene a gyakorlatban változtatást eszközölni, tekintettel arra, hogy az egyesülési szabadságból kiindulva nagyon széles körű visszaélésre van lehetőség az egyesület tevékenysége folytán.

Az egyesület és egyesülés elhatárolásánál elsődlegesen a bíróságnak van nagy szerepe, hogy alapításkor felismerje azt, hogy melyik szervezet létrehozását célozták a tagok. Pontosabban kiszűrje azt, hogy a tagok valójában egyesülésnek megfelelő szervezet alapszabályát fogadták –á e el, vagy csak a széles körű autonómia miatt próbálják, kívánják azt egyesületként bejegyeztetni. A két szervezet az alapításkor lényegében csak céljában, tevékenységében határolható el egymástól, és ha az először az alapszabályban megfogalmazott gazdasági érdekek elősegítését, összehangolását az alapító tagok áteszik

nem az elsődleges cél, és tevékenységi körök közé, akkor az egyesületként is meg fogja állni a helyét, hiszen az egyesületi tevékenység csak nagyon szűk körben korlátozott.

A jogalkotás az időközben megjelent törvénymódosító javaslattal véleményem szerint jó irányba indult el, és álláspontomat sok szempontból alátámasztotta. A kógenia-diszpozitív kérdéskör kapcsán több helyen alkalmazza az eltérés lehetőségének kizárását, mely üdvözlendő. Elismeri, hogy a bejegyzési, változásbejegyzési eljárások hosszúak, és ennek orvoslására hatékony lépéseket kíván tenni, úgy, mint automatizált bejegyzés, minta okiratok bővítése, javítása, etc. Világossá teszi a törvényességi felügyeleti eljárás körül kialakult dilemmákat is, és megpróbálja feloldani a joghézagot.

Az egyesületekre vonatkozó jelenlegi hatályban lévő szabályozást összességében nem tartom jónak, túl részletes, szerteágazó és olykor követhetetlen, mely esetenként alkalmas az egyesülési szabadság, mint alkotmányos alapjog korlátozására.

UNIVERSITY OF SZEGED
FACULTY OF LAW AND POLITICAL SCIENCE
INSTITUTE OF CIVILISTIC SCIENCES

ZSÓFIA GIZELLA KAPRINAY

**ASSOCIATION AS AN ORGANISATION OF THOUSAND FACES
ITS NATIONAL REGULATION AND DILEMMAS**

THESIS OF PHD DISSERTATION

THESIS ADVISOR: PROF. DR. TEKLA PAPP
PROFESSOR

SZEGED

2016

I. JUSTIFICATION OF FIELD OF MY RESEARCH

The field of my research is the detailed overview of associations from legal aspect because this legal institution was in the centre of a great interest in recent years.

However, the legal environment of the associations had been unchanged for decades, the legislator had to take account of changes in the social-economic processes and the complexity of financial circumstances. Recently, significant changes in the substantive and procedural law altered the legal environment of the associations comprehensively. Change of the legal environment of a legal person is not a new phenomenon – for example, legal regulation of the business associations changed the last decades, as well – but such a significant change - in both quantitative and qualitative term – is very rare. This new legal environment raises concern for civil organisations and in connection with applying the law as well which is confirmed by that the legislation in this field is continuous because of needs for modification of the new legal environment.

My personal experiences as the founder and the president of an association have also influenced my choice. This way, I experience problems arising in connection with foundation and operation of this kind of legal person. Earlier, as trainee lawyer I was involved in the foundation of civil organisations, modification of their statutes and in reviewing their decisions.

Finally, as I know, there is no monograph in this field and it has also influenced my choice of topic. Although, this fact, itself, does not give a reason to write a PhD dissertation, but together with the reasons mentioned above it was an encouraging factor and reinforced the correctness of my choice.

II. SUBJECT AND AIM OF THE DISSERTATION

The subject of the present dissertation is the right of association as a fundamental right and the private and public law regulation of the legal person founded on this basis. This way, the following areas are to be overviewed in detail:

- indicators and summary names which are used for the associations or with which the associations are identified, such as non-profit sector third sector, non-governmental sector or civil sector;
- decisions on the right of association adopted by the Constitutional Court in order to reveal its position on this right and the associations;
- definition of public and private legal persons in order to determine which field of law the association as legal person belongs to or whether it is between them;
- relation of the association to groupings in order to determine its place between the legal persons included in the Civil Code.
- Is the general part of the regulation of the Civil Code suitable for regulating the associations? If it so, what kind of modifications should be needed. in this context, rules on dispositive legislation, representation, liability of the executive officer and the judicial supervision;
- Are the rules on the associations included in the Civil Code suitable for regulating effectively this legal person in consequence of the changed social and economic conditions?

After the research mentioned above I have tried to answer for the following questions:

1. Is it correct to introduce the new collective term of civil organisation?
2. What kind of conclusions can be drawn from the right to association for the present regulation?
3. Is it correct to include the association as a complex legal person in the Civil Code?
4. How can the association and grouping be distinguished? Where is the association between the legal persons?
5. Is it correct to introduce the generally dispositive regulation for the associations? How may it influence the detailed rules of the associations?
6. How may the general rules on legal persons included in the Civil Code be applied for the associations?
7. Is the present regulation included in the Civil Code and special act correct? Is it needed to modify?

III. METHODOLOGY USED IN THE DISSERTATION

In my dissertation the general legal theory methods are used. In the first part the descriptive method prevails, because it is needed to present the detailed background of characters of the associations, rules on public benefit and decisions adopted by the Constitutional Court. In my opinion, I cannot get full picture about the associations without these knowledge, so the present dissertation is drawn up'' from outside to inside'' reaching the private law regulation.

I use analysing method as well which is necessary in connection with the statistical data.

In connection with analyzing the new term of civil organisation, different definitions and criteria shall be overviewed in detail that makes necessary to present the related standpoints. In this part, the important criteria and arguments concerning the associations were summarized in order to draw the conclusions.

The present dissertation is not a legal historical one; but, particularly, in connection with the right to association, general presentation of the legal historical development is needed. This way, the historical analysis as methodology is also used. In overviewing the collective terms and comparing the associations with the grouping as well, it is necessary to apply the comparative method in order to determine their relation.

In the second part of my dissertation, the grammatical and logical interpretation prevails because these methods are the most appropriate for analysing the rules of the Civil Code. Finally, interpretation of statutory instruments has also significant role.

My dissertation is based on theoretical grounds, but the practical problems arising in the field of my research are also presented. Particularly, the judicial practise is emphasized; so several judicial legal cases and decisions adopted by the Constitutional Court appear in my dissertation.

IV. SUMMARY OF THE MAIN THOUGHTS

IV.1.

The association is a diverse organisation, because it has significant private and public law aspects and social role as well. Before overviewing the legal environment in detail, indications - as civil society, third sector, self-active sector, nongovernmental sector, non-

profit sector -, used for the associations are presented and distinguished. The collective term of the civil organisation is defined from starting the broadest definitions and I try to determine its place between the diverse interpretations. This way, it becomes clear why diverse indicators are used for the same organisations and why the legislator has chosen this term for the common definition of the organisations in question. I have drawn the conclusion that the term of civil organisation is suitable, but there is missing the list the criteria of this definition. But, it does not create uncertainty because organisations which belong to this concept are enumerated in full.

IV.2.

The right to association as fundamental right is also a subject of my dissertation because founding associations is based on this right. I consider important to overview the fundamental right and related decisions adopted by the Constitutional Court in order to understand the legal environment of the association. It is a question whether the conclusions drawn from the right to association and a narrower regulation compared to the current one would be sufficient on the associations.

The results revealed contributed to know the essence of the associations and the freedom of association. Freedom of association is such a complex one that it cannot be covered with legal norm in full. Furthermore, during legislation, legislator shall not adopt unconstitutional legal norms on the associations. Wider regulation creates more possibility to overview the unconstitutionality. Taking into consideration mentioned above, it is not an appropriate solution that the legislator tries to regulate the associations wider and wider. I should propose a narrower regulation.

IV.3.

It is a question to be made clear whether regulating the association in the Civil Code is correct solution. In order to give answer it is needed to decide whether the association is a public or a private law organization or it is a complex legal person. The answer requires analyzing the theories related to the public and private law legal persons; furthermore, I tried to collect the indicators to determine the nature of the association.

In my opinion, regulating the association in the Civil Code is an appropriate solution because this kind of organisation is based on private law grounds; but after registration until its

termination it has several public law features as well. This way, association is a complex legal person having public and private law nature too.

In order to determine the place of the association between the legal persons included in the Civil Code, it was necessary to compare it with another legal person, namely the grouping which is a partnership, not a business association. These two organisations have several common features if the grouping carries out coordination-cooperation activity. Therefore, at registration the judicial practise has a significant task because if the members define more aims in the deed of foundation and the promotion of the effectiveness of its managements is hidden, the court decides how it shall be registered.

IV.4.

The legislator has created a significant taxonomical change by introducing common general rules on the legal persons, therefore on the associations as well. Furthermore, several modifications have been also adopted from which the general dispositive regulation seems to be the most important. The question is how it affects the rules on the associations and whether introducing the general dispositive rules is a sufficient solution. To answer, first of all it is needed to make clear the content of the dispositive and cogent provisions. Secondly, it shall be analyze how the theory can be applied to the current regulation.

In my opinion, regarding the associations it would have been more appropriate to maintain cogent provisions because the current dispositive rules can be applied difficulty. But, implementing this concept would make necessary to modify the Civil Code comprehensively. So, my opinion is presented as a proposal for modification, and I suggest grammatical clarifications and applying cogency in some cases of legal norms.

Representation is also a subject of my dissertation because several practical problems have arisen in this field influencing the substantial and procedure law regulation. The problem is more significant in the everyday life, at registration of changes. These problems should be solved by appropriate applying the rules of the Civil Code. In my dissertation I have focused on the consequences of the case if an association has not registered representative during its operation or the registered representative cannot act. In connection with it I try to collect the problems of the registration and registration of changes.

Procedure of the registration and registration of changes take up a lot of time. If the latest concerns the change of representative, it can cause problems in everyday life of the

associations. So, this field, namely the rules of procedure and the system of the electronic authentic registration of civil organisations require changes.

IV.5.

Liability of the executive officer and members of the legal person are included in the common rules on the legal persons, but the regulation of the associations is special for many reasons.

It is a general rule stipulated in the Civil Code that the executive officer is liable for damages caused for the legal person if the executive officer does not justify its conduct. The question is how it can apply in the associations because their executive officers usually act free of charge and within the framework of agency contract. Secondly, is it possible to exclude the liability of executive officer in contracts? The common rules on breach of contract make it possible. Finally, is it unreasonably strict to apply almost the same liability rules for the associations as the other not non-profit legal persons?

According to the previous regulation if the executive officer acted as the legal representative of the legal person, it was liable under the rules on representation. The current rules stipulate the specific liability of executive officers for the damages, but the rules are less strict because in the associations this activity is carried out free of charge. Furthermore, following the dissolution of the associations without succession creditors may bring action for damages up to their claims against the executive officers, if the executive officer failed to take the creditors' interests into account in the event of an imminent threat of insolvency. In my opinion these rules are not so severe. Finally, in my opinion excluding the contractual liability in contracts is not possible because it harms or can harm the creditors' interests.

Liability of members of associations extends up to their membership dues in the event of abuse of limited liability if creditors' claims remain unsatisfied at the time of the legal person's dissolution without succession. In my opinion if these conditions are met, they cannot be acquitted of the liability.

IV.6.

Judicial oversight of the associations is also modified significantly recently. Changes are ongoing, there are many issues which are not finalized and are probably going to be solved with the current amendment of the law.

Under the current rules judicial oversight is carried out by the competent court of registry and the public prosecutors office has the right to legal control. It was needed to make clear how these two procedures can be distinguished. The problem is that the judicial oversight is stipulated in the Civil Code, but there is no legal regulation which determines its content. So, the current practise is that the public prosecutors office shall carry out its control firstly to the judicial measures. This way, after entering into force of the Civil Code number of cases submitted under the legal control – earlier supervision – has increased because the Regional Courts turn to the public prosecutors office in the event of breach of law. Unfortunately, the legislator did not give reason for why the judicial oversight was transferred to the courts.

In my opinion there are two reasons for this change. First of all, this solution makes possible for courts to act in the event of incompliance with the law without bringing an action by the public prosecutors officer or a member. So, the courts can carry out the judicial oversight on its own initiation. Secondly, it is possible that the courts' competence to carry out the general judicial oversight is derived from the place of the Civil Code. The current proposal for modifying the act confirms my former suggestion and it would leave the public prosecutors office out from the judicial oversight.

V. SUMMARY OF THE RESULTS

The association is a part of our civil society and all names - such as non-profit organisation, civil sector, third sector, nongovernmental organisation or the narrowest definition of civil organisation - can be used for it because it fulfils all criteria. If its social role, its separation from the state is in the centre, the civil society; if its nature of not for profit is emphasised, the non-profit is the appropriate indicator. If its relation with political power is in the centre, the third sector is the best; and regarding its relation with the EU or international organisations, the nongovernmental sector is proposed to use. Introducing the collective term of civil organisation creates greater safety against the non-governmental organisation because all organisations are listed which belong to it. This way, it is clear for which organisations the Civil Act and the related legal regulation shall be applied.

Introducing new rules on public benefit brought a huge change. Its conditions were changed and preferences were terminated in fact. This way, using the indicator of public benefit is not relevant now. The current regulation terminated the essence of the public benefit.

The association is based on the collective right of association as a fundamental right. This way, significant autonomy is granted to the registered organisations. The Constitutional Court emphasizes that the freedom of association shall be interpreted widely and it may be limited in narrow scope. In fact, this interpretation gives the association such a huge freedom. Determining the aims and activities of the associations from negative side provides the founders unlimited possibility. This legal person has the widest scope of activity that makes the possibility of abuse frequent. This problem was not moderated with the detailed regulation adopted by the legislator. In my opinion this kind of detailed regulation on this legal person is not needed. The former Act on Associations and the judicial practise were appropriate to regulate the associations; only some modifications would have been needed in the following areas: accelerating the procedure of the registration and registration of changes, the rules on liability and control of their operation. In my opinion the current regulation makes the real “civil life” more difficult and the possibility of abuse does not decrease.

Including the associations in the Civil Code was a correct solution. But, the wider regulation impairs the freedom of association. Dispositive regulation causes difficulties in connection with the associations. If only the concept of the association was in the Civil Code and the other rules were in separated acts, it would be easier to apply in the practise. So, in my opinion, applying the regulation shall be helped.

In spite of introducing the electronic and simplified procedure, there was no change. The procedures are unreasonable long, the correction of ten to twenty points is average; period of registration is not shorter. The information document called “sablon” and the sample form cause misunderstanding. Because of the long procedure, it is more common to adopt an easier statute firstly and its modification after registration.

In my opinion, liability rules included in the Civil Code are sufficient for the associations. There are no so strict, and taking into consideration their social and economic significance, this issue had to be made clear. Some civil organisations have significant assets and they can cause more serious damages for the third person. In my opinion, the executive officer shall be informed about its liability before accepting this office because of acting free of charge in most cases. The limited liability is maintained invariably that is an appropriate solution because an association can have more than a hundred members.

Rules on the judicial oversight are chaotic, there is a loophole. The legislative aims are not clear why the courts are the competent in his field instead of the public prosecutors office. It

is visible from the statistic that after entering into force of the Civil Code, number of legal control has increased because of administrative mistake or delay. The supervisory body has narrow competence which shall be extended. In my opinion such modification needed which provides the court to ask the public prosecutors officer to carry out a control in event of experiencing conflicts with the articles of association. In my opinion, this field requires modifications because several abuses are possible during the activity of associations because of the freedom of association.

Distinguishing grouping and association is a task for the court. At time of foundation it shall recognize the members' real aim. Courts shall pay attention for cases when a statute of grouping is adopted but members want to register the organisation as an association because of the wide autonomy. At time of foundation these two organisations can be distinguished on the grounds of their aim any activity. So, if firstly promotion of economic interest is not listed as primary aim, it can be an association because its activity is limited in narrow scope.

In my opinion, the new modification is sufficient and confirms my views. In connection with the cogent and dispositive regulation it excludes the derogations in more cases. It recognizes that the procedures of registration and registration of changes are too long and it wants to solve this problem with automatic registration, correction of the sample forms etc. Finally, it makes dilemmas related to the judicial oversight clear and tries to dissolve the loophole.

Az egyesületekre vonatkozó jelenlegi hatályban lévő szabályozást összességében nem tartom jónak, túl részletes, szerteágazó és olykor követhetetlen, mely esetenként alkalmas az egyesülési szabadság, mint alkotmányos alapjog korlátozására.

In my opinion the current regulation on the associations is very detailed, diversified and in some cases it can be followed difficulty. This way, it sometimes limits the freedom of association.